السلطات الحكومية الاتحادية والحكومات المحلية في العراق
تقاسم المسؤوليات بين الإطار الدستوري والواقع التطبيقي

أ. د. خضر عباس عطوان
أ. د. أحمد عبد الله الناهي
كليـــــــة العلوم السياسيـــــة جامعة النهرين، بغـــداد – العراق

الملخص:

يذهب البحث الموسوم (السلطات الحكومية الاتحادية والحكومات المحلية) الى تحليل طبيعة العلاقة بين السلطات في مستويها الاتحادي وحكومات المحافظات، ويبين تقسيم او توزيع العبء والمهام والصلاحيات بينهما، ومقدار التباين الحاصل بين النص الدستوري والواقع التطبيقي، وامكانية تصحيح تلك العلاقة بالرجوع الى النص الدستوري، بما يحقق غايتين متزامنتين : التنمية والمصالحة الوطنية ، التي ظهرت ازماتهما بعد العام 2003 بشكل واضح.

الكلمات المفتاحية:

الحكومة الاتحادية، الحكومة المحلية، العراق، الاطار الدستوري، محافظات العراق.

Summary:

The search: (Federal and local government authorities) went to analyze: the nature of the relationship between the authorities, at the federal and provincial levels, and shows the distribution of the burden, powers and discrepancies between the constitutional text, the practical reality and the possibility of correcting the relationship. , Which achieves two goals: development, and national reconciliation, Which emerged as major crises, after 2003.

key words:

Federal Government, Local Government, Iraq, Constitutional Framework, Iraqi Governorates.

مقدمة:

اتجه المشرع الدستوري في العراق الى تثبيت في نص الدستور الاتحادي النافذ لعام 2005 وجود تعدد في مستويات السلطات، بين مستوى اتحادي واخر اقليمي واخر للمحافظات غير المنتظمة بإقليم واخر للإدارات المحلية، وحدد الدستور بشكل عام صلاحيات لكل مستوى، مع وجود بعض التداخل في الصلاحيات بين تلك التشكيلات والذي شرعت الادارات المختلفة والقضاء الى الفصل بينها والاجتهاد في تفسيرها لأحداث قدر من الاستقرار السياسي والتنفيذي في الدولة العراقية.

والملاحظ على الدستور الاتحادي لعام 2005 النافذ، انه اعتمد فلسفة تقليص السلطات الاتحادية والتوسع بالصلاحيات عند مستويين وهما: المستوى الاقليمي والمحافظات غير المنتظمة بإقليم حتى انه لم يميز بينهما في اغلب بنود الدستور .

وتسببت التطبيقات المختلفة، ومسعى الحكومة الاتحادية الى التوسع بالطابع التنفيذي الاتحادي من خلال مؤشر وجود الوزارات الاتحادية ، الى تعطيل او تجميد تطبيق الدستور الاتحادي عند المستويات غير الاخرى، وهو ما تسبب بتشوهات على مضمون وفلسفة الاتحاد التي اعتمدها النظام السياسي في العراق، التي ارادت معالجة ثلاث نقاط:

-تقليص صلاحيات المركز لصالح الاقاليم لمنع تكرار تجربة الاستبداد المركزي التي كانت شائعة في عهد النظام السابق

-وجود انقسام اثني ومذهبي

-والرغبة بتسريع التنمية باستثمار كافة الموارد وعدم انتظار تدخل الحكومة الاتحادية.

وما حصل ان التداعيات السلبية لهذا التشوه لم تتوقف عند الابعاد السياسية انما شملت جوانب مختلفة مترابطة ومنها الاقتصادي والاجتماعي ، وترتد بانعكاساتها على كافة مظاهر الحياة السياسية .

يتطلب تحديد العلاقة بين السلطات الحكومية الاتحادية والحكومات المحلية (الاقليمية وحكومات المحافظات) تجاه تقاسم المسؤوليات في ظل التباين بين الاطار الدستوري والواقع السياسي ، نقول يتطلب:

1-دراسة التباينات في مواقف القوى السياسية بشان تطبيق الدستور

2-ودراسة المواقف الحكومية التشريعية والتنفيذية من تطبيق الدستور

وسنقوم بتتبع المواقف المتعددة من مشكلة تنفيذ الدستور الاتحادي، لأنها هي اصل المشكلة، في حين ان تقاسم المسؤوليات والصلاحيات انما هي مظهر او مخرج ثانوي ارتبط بأصل المشكلة واخذ يبرز ويتضخم ، فالدستور الاتحادي واضح في مسائل تنظيم وتوزيع السلطات والصلاحيات بين عدة مستويات.

وحدود البحث هنا لن تذهب الى تناول الادارات المحلية ، واسبابه ان المستوى الاخير من السلطات التي اقرها الدستور الاتحادي انما هي صلاحيات ادارية وخدمية وليست سياسية ، وتقع ضمن نطاق اداري محدود جدا.

كما ان البحث لن يذهب الى الدراسات الميدانية على اهميتها في تتبع اوجه الخلل في تلك العلاقة ومسبباته ، ولا في تشخيص اسباب الفشل في التوسع في تفسير السلطات لمصلحة السلطات الاتحادية .

والمشكلة التي ينطلق منها البحث مضمونها :

هناك قصور او ضعف في الاداء على صعد مختلفة وابرزها المصالحة السياسية الوطنية ، والتنمية الاقتصادية ، يقتضي البحث في اسبابه واسباب قصور المعالجات التي طرحت في تحقيق مقاصدها .

والاسئلة التي تطرحها هذه المشكلة هي:

ما هو الاطار الدستوري المنظم لسلطات متعددة المستويات في العراق؟

ما هو الواقع السياسي المؤثر على تطبيق الدستور الاتحادي النافذ؟

ما هي السلطات المخولة بموجب الدستور الاتحادي سواء كانت سلطات اتحادية او السلطات الاخرى التي ينشئها؟

كيف ترى القوى السياسية الدستور الاتحادي وما ينشئه من مستويات للسلطة الاقليمية؟ وحدود السلطات الاتحادية؟

ما هي الحلول لمشكلتي المصالحة السياسية الوطنية ولمشكلة ضعف معدلات التنمية؟

وتلك المشكلة تطرح فرضية مضمونها:

ان الواقع السياسي فرض نفسه على الاطار الدستوري في توزيع السلطات بين المستويات الاتحادية وما عداها ، اذ ان التطبيق العملي لتقاسم السلطة بين المركز والحكومات المحلية اختلف بدرجة او اخرى عن النص الدستوري.

اما المنهج المتبع في هذا البحث فهو المنهج التحليلي .

وسيتم دراسة هذا الموضوع عبر تقسيمه الى المحاور التالية:

المحور الاول-الاطار الدستوري للسلطات المتعددة المستويات

المحور الثاني-الواقع السياسي في تطبيق الدستور في العراق

المحور الثالث-الصلاحيات الدستورية للسلطات الحكومية الاتحادية في تطبيق الدستور

المحور الرابع-وجهات نظر القوى السياسية في السلطات الاتحادية بخصوص تطبيق الدستور

المحور الخامس-رؤى للعلاج

وهو ما يمكن ملاحظته باختصار عبر الاتي:

المحور الاول-الاطار الدستور للسلطات المتعددة المستويات

ان تتبع الاطار الدستوري لتنظيم مستويات السلطة في العراق يبين ان العراق يعتمد نظام حكم مركب ، فهو نظام: اتحادي سياسيا لا مركزي اداريا [(1)]، والشق الاخير يضمن انه يتألف في سلطاته من المستويات التالية:

1- السلطة الاتحادية، وهي سلطة محدودة، يغلب عليها الطابع السيادي والعسكري والخارجي (المادة 109 و 110 من الدستور الاتحادي) [(2)]، كما انها محددة الصلاحيات بذكر صلاحياتها حصرا في الدستور وترك ما عداها للأقاليم

2-يقابلها سلطة الاقاليم، بوصفها سلطات ذات صلاحيات سياسية وامنية واقتصادية وادارية واسعة، لكنها لا تتمتع بصلاحيات سيادية او خارجية او عسكرية (المادة 115 و 121 من الدستور الاتحادي) [(3)]

3-وتتداخل مع السلطتين السابقتين وتقطعهما عموديا مؤسسات الحكومات المحلية (حكومات المحافظات)، بوصفها مؤسسة ادارية لا سياسية مع انها في التطبيق تاخذ وصف

سلطة سياسية ، وتنظم اختصاصاتها وفقا للقانون وبصيغة اللامركزية اداريا واقتصاديا وخدميا (المادة 115 و 122 من الدستور الاتحادي) (4)

4-والمستوى الاخير هو مستوى الادارات والوحدات المحلية ، والتي تضمن وجود حقوق استثنائية خاصة ثقافية وتعليمية لتكوينات قومية ودينية تستوطن تجمعات داخل المحافظات المختلفة (المادة 116 و125 من الدستور الاتحادي) (5)

وبهذا، فان الدستور الاتحادي يميز بين طابع سيادي وبين طابع اداري ادنى منه ، وهو يضع المسؤولية السيادية والعسكرية والسياسة الخارجية على عاتق السلطات الاتحادية الحصرية، الا انه يعود ويذهب الى انه يمكن التنازل عنها الى المستويات الاخرى وحدد في المادة 123 انه يجوز تفويض السلطات الاتحادية للمحافظات (6)، اما المسؤولية والعبء خارج الطابع السيادي والعسكري وفي غير السياسة الخارجية فان الدستور الاتحادي يحيل المسؤولية عنه بشكل كبير ولكن ليس مطلق الى المستويات الادنى ، تشريعيا وسياسيا وتنفيذيا حسب المادة 115 من الدستور الاتحادي (7)، وهذه المادة لا يمكن تجاهلها من قبل أي قوة سياسية ، ولا يمكن تعديلها الا بتعديل الدستور الاتحادي ، ولا يمكن المضي بتطبيقها في ظل التقاطع بين القوى السياسية الحالية في العراق .

بعبارة اخرى، ان النصوص الدستورية الاتحادية تبين ان المشرع قصر السلطات الاتحادية على وجه الحصر ، في حين انه اطلق الصلاحيات الادنى ، والمواد 115 و 120 و 122 / ثانيا تشير بشكل صريح الى ذلك (8). ومثل هذا الاتجاه الذي تبناه المشرع انما عبر عن وجود نظرة سلبية تجاه المركز موروثة منذ العهود السابقة وفقدان للثقة بالحكومات المركزية ، وان الامر يتعلق بالتوسع في الصلاحيات المحلية وقصر الصلاحيات الاتحادية على ادنى قدر ممكن ، وتكون السلطات الاتحادية مظلة عريضة معبرة عن استمرار الوحدة السياسية للبلاد.

الا ان العراق شهد بعض المشاكل في التمييز بين الطابع الدستوري وبين الواقع التطبيقي، فالأخير اشر ضعف الاتجاه الى تطبيق الدستور تذرعا بالظروف الاستثنائية التي مر بها البلد بعد اقرار الدستور الاتحادي .

المحور الثاني-الواقع السياسي في تطبيق الدستور في العراق

شهد العراق بعضا من مظاهر عدم الاستقرار السياسي والامني مما اشرته مؤشرات عدة ، وثقتها دراسات اكاديمية وتقارير مختلفة (9)، ولعل مشكلات عدم الاستقرار السياسي كانت واحدة من اهم مشكلات ضعف القدرة لبلوغ متطلبات دولة القانون (10)، وضعف الاستقرار الامني وغيرها من المشكلات التي رافقت تاريخ العراق بعد العام 2003.

كثير ما يميز الباحثون بين الواقع السياسي والواقع الدستوري ، فالدستور مواد متفق عليها او مفروضة بقصد تنظيم شؤون الحياة المختلفة في الدولة ومعبر عن محتوى تنظيم له خصوصيته التي تختلف من دولة الى اخرى ، الا ان الواقع في احيان كثيرة يفرض تاثيره على الدستور وتطبيقه ، فلذلك يؤخذ واقع الحال الذي تسير عليه الحياة السياسية والتنظيمية ، وهذه المشكلة تظهر في البلدان غير المستقرة والتي تصل الى مرحلة يطلق عليها اكاديميا بالهشة او الفاشلة [(11)]. والعراق من ضمن البلدان التي انعكس جزء من واقعها السياسي والامني على واقعها الدستوري ، فالعراقيون اتجهوا الى كتابة دستور اتحادي بعد عملية انطلقت في تشرين الثاني 2003 ، وكتبوا خلالها قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية في شباط 2004 ليكون القانون المؤطر لكتابة الدستور الاتحادي الدائم ، وهو ما تم في العام 2005 ، وخلاله تم اعتماد نظام سياسي جمهوري-اتحادي متعدد المستويات ، برلماني، وعرض على استفتاء عام وحصل على الموافقة عليه واعتماده نهاية عام 2005[(12)].

ومنذ اعتماد الدستور في عام 2005 شهد العراق بعض التلكؤ في تطبيقه، وتكاد تكون اسبابه مفهومه، فالدستور يسمح ببناء نظام لا تتمتع فيه القوى السياسية الماسكة بالحكومة الاتحادية بشقيها التنفيذي والتشريعي سوى ببضع سلطات خشية من العودة الى نهج الاستبداد او النظام الشمولي، ويعمد الى طريقة لتوزيع العبء او المسؤولية على نطاق واسع من المؤسسات ذات السلطات المتعددة المستويات ، فهو يضع اربع مستويات : اتحادية واقاليم ومحافظات غير منتظمة باقليم وادارات محلية ، ويحدد السلطات التي يتمتع بها كل مستوى، الا ان البيئة السياسية اتجهت الى تداخل وتجاوزات كبيرة خلال مدة تطبيق الدستور بحكم تداخل الاعتبارات الضاغطة التالية:

الاول-الاعتبارات السياسية والايديولوجيات التعبوية للقوى السياسية الموجودة، والتي خلقت وما زالت مشاكل بوجه المصالحة الوطنية والاتجاه الى نظام المواطنة وحكم القانون، فرغم اعتراف كل القوى السياسية الموجودة في الحياة السياسية الرسمية بالدستور وبالديمقراطية الا ان بعضها تتقاطع مع ما اقر من دستور ومع فلسفة الديمقراطية ، والبعض هنا يتعلق بالفلسفات الايديولوجية الطائفية والقومية الشمولية التعبوية، فالدستور يقر بالمساواة والمواطنة وان الدولة نظام محايد يفرض اجراءاته على الكافة عند وجود أي خلل في النظام حتى يضمن الاستمرارية ، والحياة السياسية تقاطعت مع بعضها البعض وتسببت بظهور مشكلة المصالحة الوطنية بعد العام 2003 ورغم ما انفق على هذا الجانب سواء بجهد محلي او بجهد امني الا انه كان اشبه بحوار بين الشخص ونفسه ، لانه تعامل مع شركاء العملية السياسة فقط وتجاهل نقطة مهمة الا وهي ان المصالحة مع من ؟ ولماذا؟ وكيف يجب ان تتم؟ ، أي ان الهدف ان الوطن جامع لكل العراقيين ، وان المطلوب هو اتفاق الكافة على ان العراق وطن واحد، وان الديمقراطية وحكم القانون هو من يجب ان يطبق ، وان النظام السياسي والدستور في العراق ضامن لفرض وتحقيق

العدالة للجميع بلا استثناء ، وان مصالح العراق ومكانته ورفاهيته ومحاربة الارهاب والفكر التكفيري والعنصري هي اولويات واجبة على الجميع .

الثاني-الثقافة الشمولية وعدم استيعاب اهمية الفدرالية واللامركزية والادارات المحلية، كطريقة لتقاسم العبء في ادارة بلد متنوع ومنقسم اثنيا ودينيا وسياسيا، ومن ثم سمحت بإعاقة التنمية بعيدا عن عوائد الريع النفطي، فطالما ان الانقسام امر اكدته احداث ما بعد عام 2003 ، وان هناك فلسفات شمولية وتعبوية اذن كان اتجاه المشرعين الى توزيع السلطات ، وجعل المركز الاتحادي لا يتمتع الا بصلاحيات محددة وفق المادة 110 من الدستور الاتحادي ، وما عداه احيل الى ما دونه من سلطات . والارباك في تطبيق الدستور جراء عوامل متعددة ومنها الرغبة باحتكار السلطة او الرغبة بإضعاف الاخر او عدم فهم الدستور او ضغط الواقعين السياسي والامني ،.. كلها تسببت بان تعود الفلسفة السياسية الشمولية لتظهر بأكثر من مكان ، وهذه الفلسفة لا يمكنها ان تتقبل فكرة توزيع السلطات وعدم احتكارها لإعادة انتاج نظام تسلطي بصيغ جديدة مغايرة في شكلها لما كان عليه العراق قبل عام 2003.

والثالث-تدخل البيئة الدولية وخاصة الاقليمية في اعاة توجيه العراق بما يخدم غايات تلك الدول، وبما قاد الى تضخيم مشكلة ضعف اجراءات المصالحة الحقيقية، وضعف الاتجاه نحو جعل الاقاليم والمحافظات امام مسؤوليتها الدستورية والقانونية المباشرة في تحقيق التنمية، بوصف المشكلتين: المصالحة والتنمية هما اهم احتياجات العراق بعد العام 2003 لتحقيق تظافر الجهود وبناء العراق الجديد.

وعليه ، شهد العراق :

اولا-مسعى بين القوى السياسية المشاركة بالعملية السياسية الاتحادية ، بمصادرة صلاحيات ومسؤوليات مجالس المحافظات المنصوص عليها بالدستور الاتحادي على اعتبار ان الدستور الاتحادي يسمو على القوانين اتي يشرعها مجلس النواب الاتحادي، والعلم على تسويف محاولات تشكيل اقاليم رغم كثرة الطلبات التي استلمتها الحكومة الاتحادية من عدة محافظات ولم تقم باي اجراء دستوري تجاهها

ثانيا-مسعى اقليم كردستان العراق التحول الى وضع اقرب الى الكونفدرالية منه الى الفدرالية بحكم تأثير الاعتبارات الثلاثة الضاغطة

ثالثا-في حين ان مجالس المحافظات كانت تتصرف بعشوائية مستغلة الفوضى وعدم الاستقرار السياسي والامني اللذان طبعا العراق بعد العام 2003 ، ولم تكن اغلب المحافظات حريصة على ممارسة ما منحه اياها الدستور الاتحادي من صلاحيات[13]

رابعا-اما المجالس البلدية فهي لم تمارس أي دور ذو شأن مما تتيحه لها صلاحياتها ، انما اقتصرت مهامها على اعمال ادارية ومكتبية وليس تنموية[14]

خامسا-وكانت الادارات المحلية شبه مغيبة من التطبيقات ، وهو ما اظهر مطالب متعددة خلال المدة اللاحقة على عام 2014 تدعو الى تشريع قوانين تتعلق بالمادة الدستورية 125 [15].

هذه البيئة كانت تتطلب احداث مراجعة عليها بعد ان صحا العراقيون على السلبية التي كانت تطبع سياساتهم عند كافة مستوياتها :

- الاتحادية الخارجية (السياسة الخارجية للدولة)
- الاتحادية الداخلية (السياسة العامة الداخلية)
- والاقليمية
- وتطبيقات اختصاصات مجالس المحافظات
- وتطبيقات المجالس البلدية
- وقصور في تطبيق المادة 125 من الدستور الاتحادي المتعلق بالإدارات المحلية.

اذ شهد العراقيون :

1-ضياع عشرات المليارات من الدولارات بلا أي عائد تنموي نتيجة اعمال فساد مختلفة[16]

2-وتدمير منشآت وبنى تحتية كثيرة تمثل استنزاف في المقدرات الوطنية جراء: الارهاب والعمليات العسكرية التي شهدتها مناطق واسعة من العراق وادت الى تدمير تلك المناطق بدجة او اخرى

3-وضياع فرص لا تقدر بثمن بإمكانية النمو والاستثمار في المستقبل، من خلال تدمير الممتلكات، واستمرار ارتفاع فاتورة الانفاق على الحاجات الاساسية وضعف الاستثمار في المستقبل ، والهجرة الى الخارج للكفاءات البشرية المتنوعة

4-والاهم اضعاف رابط علاقة المواطن بالدولة وضعف الثقة بينهما، بل وبروز هويات اخرى اصبحت تنافس الهوية الوطنية العراقية.

بعبارة اخرى ، ان هناك مشكلة بين الاطار الدستوري والواقع التطبيقي في تطبيق الدستور ، ومن ثم فان النهجين الفدرالي واللامركزي لم يحقق غايتهما من وضعهما في الدستور طالما لم يسمح بتطبيقهما فعليا، حيث يلاحظ:

- التطبيق الفدرالي (الشق السياسي والامني والتنفيذي والاقتصادي والثقافي)، بتقسيم العراق الى اقاليم وفقا لخصوصيات مختلفة ، وبقصد الابقاء على العراق بلدا موحدا يحيل

التناقضات السياسية الصغيرة الى مستويات اقليمية لها خصوصيتها (معالجة مشكلات المصالحة) وترك قضايا محدودة ومحددة للسلطات الاتحادية.

- التطبيق اللامركزي (الشق الاداري والتنفيذي)، وفقا لمبدأ توزيع العبء بين الحكومة الاتحادية والاقاليم من جهة والمحافظات من جهة اخرى ، ومن ثم الاسهام بتحقيق تنمية ادارية واقتصادية واسعة

نقول ان النهجين لم ينتهيا الى تحقيق الغاية منهما ، انما شهدنا :

1-اتجاه العراق الى عدم استقرار كبير بلغ اقصاه بدخول تنظيم داعش واحتلاله اجزاء واسعة من الاراضي العراقية في حزيران 2014، فمشكلة الارهاب استمرت وبشكل كبير لوجود اخطاء في ادارة الدولة ونهج خاطئ في السياسات العامة، وفهم خاطئ او اريد به ان يكون هكذا لفهم النظام السياسي العراقي بطريقة توزيع السلطة: الاتحادي-اللامركزي

2-اتجاه التنمية الى مؤشرات سالبة، اخفتها ايرادات النفط، نتيجة ضعف اسهام القطاعات الاقتصادية غير النفطية في الناتج القومي الاجمالي

3-بل وحدث تدمير للرصيد الوطني بمختلف مسمياته من:

-الموارد البشرية وهجرة العلماء وتدمير النظام التعليمي

-والبنية التحتية (من جسور وطرق ومنشآت مختلفة)

-والاحتياط الوطني من العملة الصعبة سواء عبر تدمير الاحتياطي واستنزافه او عبر انفاق عبثي لموارد العراق المالية وموازناته او عبر الاستدانة على حساب سيادة الدولة ومستقبلها.

وتحليل السبب وراء عدم تطبيق الدستور ، وربطه بظهور مؤشرات سياسية وامنية وادارية واقتصادية سلبية، يرجعنا الى السبب في عدم تصحيح المسار بشكل كامل او متدرج ، أي العودة الى تطبيق الدستور، وقد يقول البعض ان السلطات الاتحادية اصدرت القوانين التالية:

-القانون رقم 13 الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم لسنة 2008

-والقانون رقم 21 المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة 2008

الا ان تحليل لمضمون القانونين يوضح انهما صدرا دون تلبية متطلبات الدستور فيما يخص الاقاليم والمحافظات، فما جرى يكاد يكون محاولات يشوبها استحياء كبير في منح الحكومات المحلية في المحافظات صلاحيات ادارة بعض المؤسسات كدوائر وزارة التربية مثلا [17]، وليس الحديث عن تطبيق كامل للدستور .

اما الحديث عن امكانية اقامة فدراليات فما زال يمثل نقطة خلاف حادة على مستويات ثلاث:

- الاقليمي لان بعض دول الجوار ترغب اما باستمرار معاناة العراق جراء ظروفه السياسية او انها ترغب بتحقيق مكاسب بتبني او رفض تبني اقامة اقاليم استجابة للمصالح الاقليمية وليس للمصالح العراقية

- والوطني متمثل بالأحزاب الشمولية ورغبتها بالاستفراد بالعراق ككل ضمن منظور اللعبة الصفرية (وجود يستمر بنفي وجود الاخر)، وعدم رغبتها بإدارة العراق ضمن منظور عام تكون السلطة الاتحادية مسؤولة عن قضايا محددة ومحدودة (المادة 109 و 110 من الدستور الاتحادي) واحالة كل ما عداها الى مستويات ادنى، ليس الادارية والاقتصادية (مستوى المحافظات) انما ايضا السياسية (الاقاليم)، وهو ما يفيد ضمنا غياب الرؤى او عدم الجدية لإطلاق مشاريع المصالحة (التي تبدء بتوزيع السلطات، واقامة العدالة الانتقالية والتعويضات للمتضررين والشروع بتأكيد المساواة والمواطنة بين كل العراقيين)
- والمحلي، نتيجة الصراع الكبير للاستحواذ على المحافظات من قبل بعض الاحزاب ، ووجود نظرة ضيقة للاستفادة الشخصية الانية قصيرة الامد ، وغياب الرؤى الاستراتيجية للبدء بمشاريع التنمية، فلهذا يتحمل القوى السياسية اخطاء عدم الشروع بإجراءات صحيحة للمصالحة الوطنية ولا اتباع اجراءات صحيحة لإطلاق مشاريع التنمية

وتحليل جوهر المشكلة هنا ، يحيلنا الى نقطتين :

الاولى-الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطات الحكومية الاتحادية (تشريعية كانت او تنفيذية) لتطبيق الدستور فيما يخص توزيع السلطات والاختصاصات على المستويات الاربعة

والثانية-وجود وجهات نظر القوى الفاعلة في كل من تلك السلطات بخصوص:

-تطبيق الدستور

-او تأجيل تطبيقه مرحليا

-او محاولة تضييع ملامح الحياة الدستورية وتشويه النظام السياسي من خلال اعلاء ثقافة ونهج الايديولوجيات السياسية الشمولية التعبوية .

واذا ما نظرنا الى النقطتين ، سنجد الاتي:

المحور الثالث-الصلاحيات الدستورية للسلطات الاتحادية في تطبيق الدستور الاتحادي

على صعيد الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطات الحكومية الاتحادية (تشريعية كانت او تنفيذية) لتطبيق الدستور الاتحادي، يلاحظ انه فيما يخص توزيع السلطات والاختصاصات على المستويات الاربعة، يوزع الدستور الاتحادي الاختصاصات بطريقة واضحة، فهو يحدد للسلطة التشريعية الاتحادية صلاحية التشريع والرقابة واقرار الموازنة والتعيينات للمواقع المهمة ومنح الثقة للحكومة الاتحادية، مع النص على ان السلطة التشريعية الاتحادية فيها مجلسين : مجلس لعموم المواطنين

العراقيين (مجلس نواب)، ومجلس للأقاليم (مجلس الاتحاد يختص بتمثيل الاقاليم، وهو ما يفرض تطبيق الدستور الاتحادي والبدء بتشكيل الاقاليم والا كان مجلس الاتحاد فارغا من مضمونه).

والتشريع معناه ضمن صلاحيات مجلس النواب يفيد:

- اما صياغة نص قانوني لتسهيل تطبيق نص دستوري
- او تعديل نص قانوني قائم

ولا يمكن ان يتجاوز ذلك الى صياغة او تعديل نص دستوري (اجراء يتطلب تعديل الدستور) او تفسير نص دستوري (من اختصاص السلطة القضائية).

والتشريع تصدى له مجلس النواب بـ:

-تشريع قانون تشكيل الاقاليم (قانون رقم 13 الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الاقاليم لسنة 2008)،

-وتشريع قانون ادارة المحافظات (القانون رقم 21 قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم لسنة 2008).

بمعنى ان الغطاء التشريعي لتطبيق المواد (109 و 115 و 117 و 118 و 119 و 122) نفترض انه موجود رغم وجود التحفظ على هذه الكلمة لان نطاق الاختصاص الممنوح للأقاليم والمحافظات ما زال عليها خلاف بين النص الدستوري والنص التشريعي الذي صدر، وهذا ما يفسر:

1-الخلاف بين السلطة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان على مسائل حسمها الدستور الاتحادي

2-التصريحات المختلفة والخلافات بشان صلاحيات مجالس المحافظات

وبقي الغطاء التشريعي لتطبيق المواد (116 و 125) المعنية بالإدارات المحلية ما زال الى هذا اليوم لم يتجه البرلمان الى تشريعه.

اما فك التداخل بين الوزارات التنفيذية الاتحادية والاقاليم ومجالس المحافظات ، فانه لا يحتاج الى تشريع ، انما يحتاج الى تطبيق الدستور الاتحادي، وتأكيد ان اختصاصات السلطة التنفيذية الاتحادية انما تقع ضمن نطاق وزارات محددة بنص المادة 110 فقط من الدستور الاتحادي وهي:

-وزارة الخارجية

-ووزارة الدفاع

-ووزارة الداخلية الاتحادية

-ووزارة الموارد المالية الاتحادية

-ووزارة الموارد المائية الاتحادية

-ووزارة الاتصالات الاتحادية

-ووزارة التخطيط الاتحادية

-ويحتاج العراق الى مجلس فدرالي او وزارة اتحادية لتنظيم العلاقة مع الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم والادارات المحلية

وما عداها يفترض به ان يحال بموجب نص المادة 115 من الدستور الاتحادي الى الاقاليم والمحافظات، أي يفترض تسوية وضع اغلب الوزارات الاتحادية غير المذكور بنص المادة 110 من الدستور الاتحادي وتحويل شؤونها الى السلطات الادنى منها.

اما واجبات السلطة التنفيذية الاتحادية فإلى جانب الاختصاصات الواردة بالمادة 110 من الدستور الاتحادي (الخارجية والدفاع والمالية الاتحادية والمياه والاتصالات والتخطيط) فهي:

أ-توفير البيئة الامنية الملائمة لكي يتجه ابناء المحافظات الى تشكيل الاقاليم ان رغبوا بذلك استنادا للدستور الاتحادي، طالما ان الحكومة الاتحادية مسؤولة عن تطبيق الدستور الاتحادي والحفاظ على السلم الاهلي والنظام العام

ب-وتوفير البيئة السياسية التي تساعد الاقاليم على اداء مهامها بموجب النصوص المنظمة لشؤون الاقاليم واي قانون اخر يصدر بشأنها، وتساعد المحافظات على اداء مهامها بموجب نصوص الدستور الاتحادي وقانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم.

والسبب في ذلك هو ان السلطة التنفيذية الاتحادية هي التي تدير الجهاز الامني قانونا، كما ان القوى السياسية الموجودة في السلطة الاتحادية هي نفسها التي تسيطر على مجالس المحافظات وتدير المحافظات، ولا يمكن تصور احداث فصل بين العملية السياسية الاتحادية والعملية السياسية في الاقليم والمحافظات.

وملاحظة الاداء على صعيد واجبات تلك السلطة في تسهيل تنفيذ الصلاحيات بلا عوائق يكشف ان هناك خلل سياسي، وهو ما ظهر من خلال معادلة معكوسة:

-رفض تشكيل الاقاليم، التي ظهرت دعوات المطالبة بها منذ الاعوام 2011 و 2012، مثل مشاريع: اقليم البصرة واقليم صلاح الدين واقليم الجنوب

-عدم تسهيل عمل المحافظات بموجب الدستور الاتحادي أي ضمن مبدأ اللامركزية، عن طريق منع تحويل صلاحيات الوزارات الخدمية الى مجالس المحافظات.

ولا توجد تبريرات كثيرة يمكن القول بها في تبرير الخلل السياسي ، وهو ما يتمثل باستمرار وجود الوزارات الاتحادية التي يتضارب وجودها مع نصوص الدستور الاتحادي ، فالامر اما يفسر انه مقايضة قبول وجود سلطة اتحادية بثوب سلطة مركزية مقابل التغاضي عن ممارسات الفساد المتمثل بالهدر المالي الكبير على الصعد المحلية، او انه يفسر بخلل في فهم معنى ومبررات اعتماد الاتحاد وليس النظام المركزي، او انه ناجم عن ادراك وجود ظروف استثنائية تبرر للسلطات الاتحادية اعتماد كل الاجراءات لاستمرار

الدولة ووحدتها السيادية، او ربما يفسر انه نوع من اعادة انتاج الاستبداد ، وربما توجد او تظهر تفسيرات اخرى .

المحور الرابع-وجهات نظر القوى السياسية في السلطات الاتحادية بخصوص تطبيق الدستور

اما على صعيد وجود وجهات نظر لدى القوى الفاعلة في كل العملية السياسية بخصوص تطبيق الدستور الاتحادي او تأجيل تطبيقه مرحليا او محاولة التأثير في الحياة الدستورية وتشويه النظام السياسي الاتحادي من خلال محاولة ادماج الاقليم في المركز من جهة او اعلاء شان الاول على الثاني من جهة اخرى، فيلاحظ ان واحدة من اخطر المسائل التي يمر بها العراق هي عدم الايمان بالدستور او بمخرجات النظام السياسي الفدرالي، فرغم ما يظهره البعض من التزام بالدستور الاتحادي وبالحياة الديمقراطية الا ان محتوى الافكار التي يؤمن بها او يسير عليها لا يعكس هذه الحقيقة ، وكل مفرده هنا تتعارض مع الحياة الديمقراطية .

هذه الثقافة لم تستطع ان تتفاعل ايجابا مع التعددية في المجتمع العراقي ، ولا مع النهج نحو الفدرالية ولا مع الاتجاه نحو اللامركزية الادارية ، فالكتل السياسية في اغلبها حاولت التأثير على ادارة الدولة على المستويين المركزي والمحلي، ومن ثم فإنها لم تسع الى تحويل الاختلاف الى الاقاليم والمحافظات وتهيمن هي على السلطة الاتحادية وما يعطيها الدستور الاتحادي من اختصاصات محددة .

ولا يمكن الاستمرار بنهج : سيادة الانتماءات الاولية في المجتمع والدولة أي غياب المواطنة والمساواة، والتفكير بمنع تشكل الاقاليم واعاقة لتحويل الاختصاص الى المحافظات، لأنه سيجعل المشكلة سياسية واهمها مشكلة غياب اسس للمصالحة الوطنية ، ويعطل الشروع ببرامج ومشاريع التنمية الاقتصادية.

ان من اسباب تردي عمل الادارات المحلية في العراق هو حالة عدم الاستقرار الناجمة من حالة الصراع بين مرتكزات عمل متقابلة اهمها: المركزية واللامركزية، والفساد والشفافية والفردية والديمقراطية، وهي مرتكزات ترتبط بصورة او اخرى بعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، ولهذا فلن يكون هناك استقرار سياسي وفدرالية حقيقية ما لم يكن هناك اشراك حقيقي في الحكم ، واول هذه الخطوات هي استقرار نظام الادارة اللامركزية السياسية والادارية [18].

والطريق نحو استقرار هذا النظام يكون بتبني الديمقراطية الحقيقية وليس ديمقراطية الادلاء بالأصوات فقط، أي الوعي بالديمقراطية كعقلية وثقافة ونظام حياة مترابط، ولكي تتجسد الديمقراطية فلا بد من وجود استعداد عقلي ومناخ ثقافي اجتماعي يسوده احترام حرية الانسان وكرامته ، ولا يتحقق ذلك الا بالمشاركة التي يوفرها النظام اللامركزي ، فواحد من معاني اللامركزية هو ميل الجماعة البشرية الى عقلنة شؤونها وادارتها بأكثر ما يمكن من المشاركة في القرار واقل ما يمكن من التقاطع والتداخل [19].

المحور الخامس-رؤى للعلاج

الواقع ، ان الحكومة الاتحادية اتجهت الى اعلان منح المحافظات صلاحيات واسعة في عامي 2016-2017 [20]، الا ان الاتجاهات التي سادت تمثلت بـ:

1-ان هناك رأي بين الحكومات المحلية لمجالس المحافظات ان الحكومة الاتحادية افرغت عملية نقل الصلاحيات من محتواه، اذ كان من المؤمل مع نهاية العام 2017 ان يتم فك ارتباط 9 وزارات اتحادية (البلديات والأشغال العامة والإعمار والإسكان والعمل والشؤون الاجتماعية والتربية، والصحة والتخطيط، والزراعة والمالية والشباب والرياضة) وتحويلها الى مجالس المحافظات بموجب الدستور الاتحادي النافذ والقانون رقم 21 النافذ، اللذان يضمنان تطبيق الدستور الاتحادي في تنفيذ اللامركزية الادارية، أي تحويل اختصاص تلك الوزارات الى الاقاليم والمحافظات ، اما الموقف من وزارات التعليم العالي والعدل والنفط وغيرها فما زال لا توجد رؤى بشانه رغم ان نص المادة 115 تقول ان كل ما عدا الاختصاص الحصري للسلطة الاتحادية : الخارجية والدفاع والشؤون الاتحادية للداخلية والشؤون الاتحادية للمالية والموارد المائية، والاتصالات، انما يحال الى السلطات المحلية ، أي ان النص صريح ولا يقبل الاجتهاد بهذا الشان في تفسير المقصود بالسلطة الاتحادية [21].

والتطبيق الذي كان يفترض ظهوره يتمثل ب[22]:

-جعل المحافظات مسؤولة عن الادارة، ومن ثم حل كل الوزارات الاتحادية التي تتعارض مع تطبيق المادتين 110 و 115 من الدستور الاتحادي

-ومنحها أي مجالس المحافظات حق التخطيط والتنفيذ للمشاريع

-ومنحها حق تعيين او محاسبة او اقالة المسؤولين الحكوميين التنفيذيين

-ومنحها حق جباية بعض الموارد المالية، وبضمنه ادارة الجمارك حسب المادتين 114 و 115 من الدستور الاتحادي، واعطاء السند القانوني في جباية غيرها من الموارد.

وتذهب بعض مجالس المحافظات الى ان بعض الوزارات ومنها وزارات مثل: المالية والصحة، تمتنع عن نقل صلاحياتها، فيما تواصل باقي الوزارات، التي نقلت جزءا من صلاحياتها، التدخل بشؤون الدوائر التي باتت تحت إشراف الحكومات المحلية[23].

ويوجد اختلاف في تقدير مستوى الانجاز المتحقق في نقل الصلاحيات، الا انه لا يتعدى الـ 40% فقط، أي ان الوزارات الاتحادية التنفيذية لم تقم بنقل الا نسبة صغيرة من اختصاصاتها الى مجالس المحافظات ، وبقت تمسك بباقي الاختصاصات بشكل يخالف نصوص الدستور الاتحادي [24].

كما يمنح القانون المحافظات المنتجة للنفط خمسة دولارات عن كل برميل يتم استخراجه، كما يعطيها الحق بالتصرف بجزء كبير من إيرادات منافذها الحدودية،..[25]. ولا يمكن ان يتم أي تطبيق لمبدأ اللامركزية من دون نقل الإدارة المالية والتنفيذ والكوادر البشرية الى الحكومات المحلية، وسحب كل ما

ليس للحكومة الاتحادية، فالحكومة الاتحادية لديها فقط ما نصت عليه المادة 110 من الدستور الاتحادي، في حين ان المادة 115 منه تنص على ان (كل ما لم ينص عليه في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية، يكون من صلاحية الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، والصلاحيات الاخرى المشتركة بين الحكومة الاتحادية والاقاليم، تكون الاولوية فيها لقانون الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم، في حالة الخلاف بينهما). (26)

2-ان الراي الغالب في بعض مجالس المحافظات خاصة في الجنوب وبغداد يرى حسب وجهة نظر محافظ بغداد ان : "نقل الصلاحيات إلى المحافظات بشكل مفاجئ قد يخلق مشاكل لهذه المحافظات،.. ان الدولة العراقية لا تمتلك إمكانات وموارد تلبي احتياجات المحافظات"(27).

3-وان هناك رأي غالب للقوى الماسكة بالحكومة الاتحادية هي مع عدم تفويض الصلاحيات حسب الدستور الاتحادي والقانون الى بعض المحافظات (الانبار وصلاح الدين ونينوى) ، والتصريحات تقول انه لمرحلة مؤقتة رغم عدم القدرة على التنبؤ بالمدى الزمني لهذا الطرح، الا ان الراي الذي استقر هو ما ذهب اليه رئيس مجلس الوزراء، حيدر العبادي، عندما اكد على ضرورة المضي بنقل الصلاحيات الى المحافظات بشكل سليم وعدم تدخل السياسيين بالأمور التنفيذية.(28)

4-وان هناك رأي في الحكومة الاتحادية ، وفي السلطة التشريعية تحديدا طرح في منتصف عام 2017 يرى بوجوب تجميد مجالس المحافظات، اذ طرح 175 نائبا احالة اختصاص المجالس الى اعضاء البرلمان الاتحادي الممثلين للمحافظات ، لحين اجراء الانتخابات التشريعية والمحلية في صيف 2018، وهو ما عد عملية ضغط على عملية تحويل الاختصاص.

وهنا سنكون امام استمرار المشكلتين الرئيستين:

- استمرار مشكلة ضعف اجراءات السلطات الاتحادية في ملف نقل الصلاحيات، لان الحكومة الاتحادية تتفاوض مع نفسها وليس مع جوهر المشكلة المتمثل بوجود مشكلة في الثقة بين الحكومة الاتحادية والمواطنين ما زالت قائمة حتى وان كانت الاولويات المطروحة هي : محاربة الارهاب والفساد، واصل المشكلة ان هناك ضعف في تقدير القوى السياسية في داخل انشطة واعمال المؤسسات الاتحادية او هكذا هو الشعور لدى بعض المواطنين بشان: المساواة والمواطنة

وتنفيذ اجراءات القانون ، يشعر بها بعض المواطنين في بعض المحافظات ، والافضل ترك كل ما عدى الاختصاصات الاتحادية الى الحكومات الاقليمية والمحلية، وهو ما سيرحل مشكلة انفاذ القانون والمواطنة والمساواة الى قضايا لا تهم بها السلطات الاتحادية

- استمرار مشكلة التنمية ، فالحكومة الاتحادية هي من تمسك بالتخطيط والحصول على الايرادات والانفاق والرقابة ، ومن ثم لا يجب تحميل المحافظات ، وفي اقل تقدير المحافظات التي لم تمنح الصلاحيات الدستورية والقانونية ، اعباء ضعف مشاريع التنمية طالما انها جهة بلا اختصاص وبلا موارد مالية فعلية.

وبالتالي، فقد انعكست مشكلة التداخل بين الحكومة الاتحادية وحكومات المحافظات غير المنتظمة في اقليم على موضوع التنمية وتقديم الخدمات الى المواطن ، بل وتسببت في الكثير من الارباك في العمل ، وتحملت الشرائح الاجتماعية في المحافظات اعباء مالية اضافية بشكل رسوم لا تتحملها شرائح في محافظات اخرى لا تفرض مثل هذه الضرائب والرسوم [29]، وهو ما يؤثر على امكانية تحقيق التنمية المنشودة.

ان ما مطلوب من السلطات الحكومية (التشريعية والتنفيذية) عند المستوى الاتحادي ، ان تكون على قدر المسؤولية في تقدير: ان الاختصاص الاتحادي محدود وصغير وفقا لما ذهب اليه المشرع في الدستور الاتحادي ، وان الوقت ينفذ في تحمل تأخير تطبيق الدستور الاتحادي (العراق بلد اتحادي)، و (يدار في المحافظات بطريقة لا مركزية اداريا)، وانه يجب الشروع بثلاثة اجراءات متزامنة، فهي ليست مسالة تصورات انما نحن امام قضايا دستورية:

- الشروع بتسهيل تشكيل أي اقليم يعلن ابناءه رغبتهم بتشكيله واقامته ، فالقصور ان ورد فهو في التشريع وليس في النص الدستوري، ويجب ان يتفق النص التشريعي مع مضمون النص الدستوري.
- الشروع بعدم التدخل واعاقة اختصاصات المحافظات، وهو ما يتطلب حل الوزارات الاتحادية التي لم ينص على اختصاصها ضمن المادة 110 من الدستور الاتحادي.
- تشريع قوانين للإدارات المحلية ذات الخصوصية القومية والدينية والثقافية داخل المحافظات المختلفة.
- من الواجب الاسراع بإنشاء مجلس الاتحاد الذي يمثل الاقاليم ضمن السلطة التشريعية، وانشاء مجلس للمحافظات غير المنتظمة بإقليم لتنظيم صلاحياتها وتسوية التعارض في الاختصاص بينها.

الخاتمة:

طرح البحث موضوع متخصص الى حد كبير، ويظهر وجود قدر من الاختراق والتعدي السياسي على الدستور الاتحادي، صحيح ان البيئة السياسية والامنية اوجبت نسبيا ضرورة في اللجوء الى تعطيل السلطات غير الاتحادية وفي التوسع في السلطات الاتحادية ، الا ان الفقه القانوني رغم انه يبرر امكانية اللجوء الى الضرورة تبريرا للعمل تحت الظروف الاستثنائية التي تبيح امكانية تعطيل محدود للدستور، الا ان الفقه القانوني نفسه يعارض امكانية استهداف اصل النظام السياسي (فكرة الاتحاد ومضمونها واسباب وطريقة توزيع السلطات)، و(فكرة اللامركزية الادارية).

ان العراق عانى من اتساع نطاق الانقسام السياسي لأسباب لسنا في معرض تناولها هنا، كما عانى من ضعف معدلات التنمية الاقتصادية، وكان الدستور الاتحادي يستهدف معالجة النقطتين، بان منح للمجموعات الاثنية والمذهبية القدرة على ادارة مناطقها اما بصيغة اقليم او عبر الحكومات في المحافظات، وجعل السلطة الاتحادية معزولة عن السلطات الادنى منها، كما اتاح الدستور الاتحادي امكانات واسعة لان تستثمر الاقاليم والمحافظات مواردها لإطلاق مشروع التنمية، طالما ان الدستور قصر صلاحيات السلطات الاتحادية بنقاط محددة على سبيل الحصر ، أي انه حددها ولا مجال للاجتهاد بالتوسع فيها، وهو ما يجعل كل الوزارات غير الوارد اختصاصها ضمن ما متاح للسلطات الاتحادية انما هي وزارات زائدة يتوجب ابطالها وتحويل اختصاصها الى الاقليم والمحافظات.

ان المشكلة اعلاه، تطرح الحاجة الى اعادة طرح موقع السلطات الاتحادية في الدستور الاتحادي، ومقدار ما تداخلت به تلك السلطات مع السلطات الاخرى، وكيفية فك ذلك الاشتباك.

والاستنتاجات التي توصل اليها البحث هي:

1-ان الاطار الدستوري الاتحادي يفصل السلطات المتعددة المستويات في العراق

2-ان الواقع السياسي اثر في تطبيق الدستور الاتحادي في العراق

3-ان الصلاحيات الدستورية للسلطات الحكومية الاتحادية محدودة جدا من الناحية الدستورية ومتخمة من الناحية العملية

4-ان وجهات نظر القوى السياسية في السلطات الاتحادية يكاد يشوبه ضبابية، وعدم التمييز بين ما يورده الدستور الاتحادي وما يورد القانون، وبين مقتضيات العمل السياسي، على نحو اظهر ضعف الاهتمام او الحرص على تطبيق الدستور الاتحادي.

اما التوصيات، فان البحث يوصي بالاتي:

1-وجوب الاسراع بتطبيق الدستور الاتحادي من اجل حل المشاكل السياسية التي ظهرت بعد العام 2005

2-وجوب مساعدة المحافظات الراغبة بالتحول الى اقاليم استنادا الى القانون النافذ، وقبله الى نصوص الدستور الاتحادي.

3-وجوب تفكيك ما تم انشاءه من وزارات ومؤسسات اتحادية تتنافى او تتعارض مع احكام الصلاحيات الممنوحة الى الاقاليم والمحافظات والادارات المحلية بموجب الدستور الاتحادي ، وتحويل صلاحياتها وموظفيها الى الاقاليم ومجالس المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

قائمة المراجع:

[1] -المادة 116 ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

[2] -المادة 109 و110 ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

[3] -المادة 115 و121 ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

[4] -المادة 115 و122 ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

[5] -المادة 116 و125 ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

[6] -المادة 123 ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

[7] -المادة 115 ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

[8] -المادة 115 و120 و122/ ثانيا ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

9 -ناظم نواف الشمري ، ظاهرة عدم الاستقرار السياسي في العراق وتداعياته العربية والإقليمية، مجلة السياسية والدولية ، العدد 18، الجامعة المستنصرية، 2011، صفحات متفرقة.

10 -خيري عبد الرزاق جاسم ، العملية السياسية في العراق ومشكلات الوصول الى دولة القانون، مجلة دراسات دولية ، العدد 39، مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية ، جامعة بغداد، 2009، صفحات متفرقة.

11 -الدول الهشة او الدول الفاشلة، وهو مصطلح اعتمده كل من (Fund for Peace) ومجلة (Foreign Policy)، منذ عام 2005 للإشارة الى مدى انطباق عدة مؤشرات على دول العالم ، ومضمون المؤشرات يشير الى الاستقرار ، ويستند التصنيف الذي تعتمده الجهتان على مجموع الدرجات الموجودة في 12 مؤشر، تتوزع على ثلاثة عناوين بارزة: المؤشرات الاجتماعية والمؤشرات الاقتصادية والمؤشرات السياسية ، وكل مؤشر يتكون من مقياس من 0- 10 درجات ، الوصول الى درجة ال 10 يفيد باستقرار والاتجاه الى درجة ال 0 يفيد بغياب الاستقرار ، والنتيجة الإجمالية للمؤشرات هي مجموع 12 مؤشر المعتمد.
Fragile States Index 2014, Washington, The Fund for Peace, 2014. In: http://fundforpeace.org/fsi/

12 -حميد حنون خالد ، السلطات الاتحادية في دستور العراق لسنة 2005، مجلة العلوم القانونية ، العدد 24، جامعة بغداد، 2009، ص24-25.

[13] -ويمكن التوسع بالرجوع الى المصادر التالية:

-اسماعيل صعصاع ، اللامركزية الادارية الاقليمية في العراق - دراسة في تداخل الاختصاصات والرقابة-، مجلة رسالة الحقوق، العدد (عدد خاص بالمؤتمر الوطني)، جامعة كربلاء، 2012، ص22.

-سهى زكي نوري ، ووهج خضير عباس ، الصلاحيات المالية لمجالس المحافظات بموجب قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم 21 لسنة 2008، مجلة القانون للدراسات والبحوث القانونية ، العدد 12، جامعة ذي قار، 2016، ص444.

14 -ابو ذر شاكر عبد مرزوك، النظام القانوني لادارة المجالس البلدية دراسة مقارنة بين العراق والاردن، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الاوسط، عمان، 2013، ص127-129.

15 -المادة 125 ، دستور جمهورية العراق لسنة 2005 النافذ.

16 -علي هادي الشرقاوي، تشكيل المجالس المحلية في القانون العراقي مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد 2، جامعة بابل، 2015، ص62-63.

17 -ذكرى عبد الستار حميد، معوقات التحول إلى اللامركزية في الإدارة / حالة العراق، بحث مقدم إلى المنتدى الوزاري العربي الاول للإسكان والتنمية الحضرية / القاهرة / جمهورية مصر العربية، 20-2 كانون الاول 2015، ص 3-4.

18 -طه حامد الدليمي ، الفدرالية او اللامركزية السياسية ، دار نهاوند ، بيروت، 2012، ص34.

19 -زهير الحسني، اللامركزية الادارية في النظام القانوني للمحافظات التي لم تنتظم بإقليم، مجلة دراسات قانونية، بغداد، العدد 33، 2013، ص10.

20 -نقل الصلاحيات ام الانفصال والتقسيم، تقرير ، الموقع الالكتروني لفضائية NRT ، بتاريخ 2 اب 2015 ، على الرابط : http://www.nrttv.com/ar/Detail.aspx?Jimare=7152

21 -محمد جبار طالب ، الاختصاصات الدستورية للمحافظات غير المنتظمة بإقليم في دستور العراق لعام 2005، مجلة رسالة الحقوق، العدد 2، جامعة كربلاء، 2015، ص212.

22 -أريج طالب كاظم ، اختصاصات السلطات المحلية في التشريع العراقي في ظل الدستور الحالي و قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم / رقم 21 لسنة 2008، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية ، العدد 3، جامعة الانبار، 2011، ص140.

23 -النائبة هدى سجاد: دعينا بمؤتمر الوزارات الاتحادية والحكومات المحلية منح المحافظات الفقيرة فرص استثمارية، بتاريخ 15 اذار 2017، على الرابط: https://www.alsumaria.tv/news/204025/نائبة-دعينا-بمؤتمر-الوزارات-الاتحادية-والحكومات-ال/ar

24 - الحكومات المحليّة: الوزارات أفرغت نقل الصلاحيّات من محتواه، صحيفة المدى ، العدد 4083، بتاريخ 9 كانون الاول 2017، على الرابط: http://almadapaper.net/Details/178044/الحكومات-المحليّة-الوزارات-أفرغت-نقل-الصلاحيّات-من-محتواه

25 -قانون رقم (13) لسنة 2013، قانون التعديل الثاني لقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (21) لسنة 2008، الفقرة (5).

26 -المادة 115 ، دستور جمهورية العراق الاتحادي لسنة 2005 النافذ.

27 - الحكومات المحليّة: الوزارات أفرغت نقل الصلاحيّات من محتواه، صحيفة المدى ،مصدر سبق ذكره.

28 -العبادي يؤكد ضرورة نقل الصلاحيات للمحافظات وعدم تدخل السياسيين بالآمور التنفيذية، صحيفة المستقبل ، بتاريخ 26 تموز 2017، على الرابط: http://almustakbalpaper.net/content.php?id=31934

29 -علي عبد المطلب صادق، تداخل الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومة المحلية في العراق بعد عام 2008، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية العلوم السياسية، جامعة بغداد، 2017، ص157.